

á debate alguno contencioso-administrativo; sólo que la destitucion ó revocacion debe ser hecha por la misma autoridad que tiene el derecho de nombrar ó de instituir.

En cuanto al ejercicio de ciertas profesiones, como la de institutor primario, es necesario distinguir el grado y cualidad de profesor, del ejercicio de la profesion, y derechos que le resultan de su nombramiento. Sin duda que el retiro del diploma ó título de profesor abriria un recurso contencioso; mas la revocacion de las funciones es un acto puramente *ejecutivo*, que no admite reclamacion.

Es evidente que el mismo poder que tiene el derecho de revocacion ó destitucion, puede con mayoría de razon suspender de sus funciones á los agentes que le están subordinados. Por nuestra constitucion (1) el presidente de la república puede suspender hasta por tres meses á los empleados de la federacion infractores de sus órdenes y decretos.

De la suspension de los funcionarios amovibles, no habrá recurso contencioso como no lo hay de su destitucion ó revocacion. Ni tampoco del acto que manda ponerlos en retiro. En este punto debe recordarse lo que ya dejamos dicho, con relacion á nuestro derecho constitucional, y es, que el presidente no puede dar retiros ni conceder licencias, sino con arreglo á las leyes. De manera, que si el

(1) Atrib. 20, art. 110.

retiro se diere contrariándolas, se atacará el derecho que de ellas mismas nace, y segun los principios de la ciencia habrá lugar al recurso.

Hay ciertos servicios públicos, cuya garantía consiste en la inamovilidad de los funcionarios que los desempeñan. Inamovibles deben ser por esta causa los magistrados y los jueces, los individuos del tribunal de cuentas, los profesores de las cátedras y los oficiales de mar y tierra, y otros funcionarios. El ciudadano investido de funciones, cuyo carácter es la inamovilidad, no puede ser destituido ni retirado por el poder ejecutivo, sino en la forma indicada por la ley. El decreto del gobierno que la infringiera, ordenando la destitucion ó el retiro de un funcionario de esta clase, heriria su derecho, el de la inamovilidad; y el acto perteneceria á lo contencioso-administrativo.

Si el gobierno no puede atacar directamente la inamovilidad de los funcionarios, prohibido debe estarle igualmente el hacerlo de una manera indirecta. No podria, respetando el carácter de juez, ó de profesor, trasladar á su voluntad de un tribunal á otro, ni de un lugar á otro diverso, á los que se hallan revestidos de tal carácter, porque ser juez ó profesor, como observa muy bien M. Sirey, no consiste solamente en tener un carácter indeleble, una especie de aptitud vaga é indefinida, para administrar justicia, ó para ejercer el profesorado, sino en ser durante la vida, y mientras no renuncie ni sea depuesto, miembro de tal corte, de tal tri-

bunal, de tal juzgado, de tal facultad. Las traslaciones arbitrarias atacan, pues, la inamovilidad prometida á estos funcionarios, y pueden oponerse á ellas, y reclamarlas por la via contenciosa.

Solo el poder legislativo tiene facultad de suprimir tribunales, porque esta supresion afecta á la posicion de magistrados inamovibles. Hay iguales razones para las otras funciones inamovibles, y debe darse respecto de ellas la misma resolucion. El mismo poder legislativo, no podria con desprecio de la constitucion, violar ni aun indirectamente la inamovilidad por ella establecida.

Estas máximas, se hallan expresamente reconocidas por la constitucion federal de la república. Solo la ley puede establecer y organizar los juzgados de primera y segunda instancia, que han de conocer de los negocios reservados á la federacion, segun el artículo 19 de la acta de reformas de 1847, y solo al congreso corresponde, conforme el artículo 50, atribucion 23, crear ó suprimir empleos públicos, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

Segun las bases de nuestro sistema constitucional, y disposiciones de nuestra legislacion vigente, los magistrados y jueces que forman la corte, tribunales y juzgados, en quienes reside el poder judicial de la federacion, no son funcionarios del órden administrativo, ni pueden ser suspensos, ni destituidos, sino en los términos y casos prescritos por las leyes, y especialmente en la de 24 de Mar-

zo de 1813. Fácil seria demostrar la asimilacion necesaria entre la inamovilidad de los magistrados y la de los profesores de las facultades, porque como dice Ahrens, "el profesorado, investido de la alta magistratura de la inteligencia, que tiene la mision de dar á conocer la verdad sin un doble objeto, sin consideraciones de personas ó de partidos, presenta una analogía sensible con la magistratura jurídica, establecida para el ejercicio independiente de la justicia." Mas estas investigaciones nos llevarian muy lejos del objeto que nos hemos propuesto. Bastará el indicar que la independencia y dignidad del profesorado, no es compatible con la facultad que el gobierno tuviera para destituir á los profesores. Su inamovilidad, debe estar de tal manera garantizada por las leyes, estatutos y reglamentos, que ni indirectamente pueda ser atacada por el poder ejecutivo. La ley sola es la que debe arreglar la enseñanza, para que no suceda que el gobierno destituya á un profesor, suprimiendo su enseñanza. Si así lo hiciera, tocara la inamovilidad y el recurso contencioso seria permitido.

Por desgracia, entre nosotros es esta una de las materias mas descuidadas en la legislacion. No se ha reconocido aún toda la dignidad é importancia del profesorado. Esta noble institucion se encuentra asimilada á la categoría de los empleados que ejercen sus atribuciones bajo la dependencia de sus gefes. El ejercicio de tan elevadas funcio-

nes, se ve como principio de una carrera para proporcionarse mejores destinos; y las cátedras no se sirven sino *mientras* estos se presentan. Imposible es así, que el profesorado cumpla con la misión sublime de ilustrar la inteligencia, ni que la enseñanza se desarrolle con la regularidad que es necesaria, para que puedan realizarse sus grandiosos destinos.

Mas volviendo á las funciones de los empleados, hay algunas para las cuales el nombramiento hace adquirir un derecho de propiedad, de que no se puede privar al empleado sino en los casos previstos por los decretos, órdenes y reglamentos que les conciernen. Tales son las funciones de los oficiales públicos de las oficinas. ¿Puede el gobierno destituir libremente á estos empleados? Hé aquí una cuestión que entraña necesariamente la de la propiedad de los empleos, tan debatida en diversos sentidos, y que por lo mismo no puede resolverse sin decidir antes esta: ¿cuál es la naturaleza de la propiedad ó del derecho que tienen los empleados en sus destinos?

En esta cuestión, por interesante que sea, solo nos limitaremos á exponer lo suficiente para preparar la resolución de la anterior, que es la que principalmente nos ocupa.

Los empleos de que hablamos, son aquellos auxiliares y de pura ejecución, que absorben toda la vida y todas las facultades de los empleados, y que casi se confunden con las profesiones ordinarias,

Ellos, como observa bien Macarel, exigen una educación especial, y dirigida exclusivamente á su objeto: los oficiales ú oficinistas que los sirven, contraen enlaces, sin mas seguridad que la de su empleo; las esperanzas de su familia en él reposan, y de él esperan sus hijos el pan de cada dia; el servicio en fin, que el empleado presta por la recompensa ó sueldo que se le tiene señalado, es el único *medio* que tiene para satisfacer sus necesidades, la única *condición* de su conservación y la de su familia. Este *medio*, esta *condición*, es su *propiedad*, es su derecho. Sin medios de existencia, medios que constituyen la *propiedad*, el hombre no podría vivir; y el empleado no tiene otro *medio* que los servicios que presta en su destino. Mas la conservación de este derecho reposa sobre garantías cuya base es la lealtad, y el cumplimiento de los deberes del empleado. Mientras el oficial no prevarique, mientras no se le haya conocido incapaz, mientras cumpla fiel y exactamente con todas sus obligaciones, tiene *derecho* para ser conservado en el destino de que vive; hé aquí todo el *derecho de propiedad* en los empleos, segun nosotros la hemos podido comprender, conciliando los principios generales de la propiedad con los de la administración pública. Explicada así la naturaleza de la propiedad de los empleos, allanado queda el punto sobre destitución.

Los empleados de las oficinas pueden ser destituidos; pero esta destitución no puede hacerse sino

con sujecion á las formalidades exigidas por las leyes y reglamentos. Las condiciones y requisitos que las leyes deben establecer para que el poder ejecutivo pueda usar de la rigurosa facultad de destitucion, son las garantías que el derecho de los empleados tiene, y cuyas garantías como dijimos, han de reconocer por fundamento la capacidad del empleado y la exactitud en el cumplimiento de sus deberes.

Si el gobierno, faltando á las formalidades de la ley, á la vez limitativas y conservadoras, destituyere á los empleados, habria doble motivo para el recurso contencioso; la violacion de un *derecho adquirido*, y el *exceso de poder*. El recurso no resultaria de la inamovilidad de que carecen los empleos de que hablamos, sino del derecho que han adquirido los que los sirven para no ser privados de sus funciones mientras ellos mismos no se coloquen por su conducta, en una posicion que los ponga á discrecion del poder ejecutivo.

Reclamada la destitucion por el empleado, el debate no deberá versar sobre los méritos intrínsecos que haya habido para la destitucion, pues que esto debe quedar á juicio del ejecutivo, sino únicamente sobre si se han observado las formalidades que las leyes tengan establecidas. De esta manera se concilian todos los intereses. Por una parte, los principios garantizan la seguridad de los empleados, poniéndolos al abrigo de una destitucion arbitraria y violenta, y por otra parte de-

jan al gobierno en libertad de poder usar del arma terrible de la destitucion, para mantener en la observancia de sus obligaciones á todos los empleados en las oficinas.

Hay profesiones que sin ser empleos, la buena administracion exige que no puedan ejercerse sino mediante una patente ó concesion. Estas patentes no pueden retirarse sino en los casos previstos por las leyes. Si el ejecutivo las retirase, la apreciacion de los motivos seria propia de la administracion contenciosa. Estas patentes son por lo regular personales, y por lo mismo el negar, v. g., á una viuda la continuacion de la patente concedida á su marido, no prestaria fundamento al recurso contencioso.

Todos los agentes del poder ejecutivo, de cualquier carácter que sean, se hallan sujetos á los actos de *disciplina* que el gobierno puede ejercer sobre cada uno de ellos. La disciplina es administrativa, militar ó judicial; se ejerce la primera sobre los empleados de la administracion, la segunda sobre los militares, y la tercera sobre los funcionarios del órden judicial.

Los actos de disciplina cuando hieren á un agente amovible, están al abrigo de todo recurso; pero si ofenden la inamovilidad, ó la propiedad de los cargos ó de las patentes, pueden entónces ser atacados por medio del recurso contencioso. Este recurso sin embargo, no puede apoyarse en otro motivo, ni fundarse en otro mérito que en la violacion

de la ley ó en el abuso del poder. Entablado el recurso, la discusion administrativa no tiene mas objeto que averiguar si en el acto disciplinar se han infringido las leyes, ó ha habido exceso de poder; el mérito intrínseco para aplicar v. g., la pena de disciplina, jamas se aprecia por el tribunal administrativo.

Si la ley ha consentido á los tribunales judiciales la imposicion de la pena en algun caso de disciplina administrativa, no debe entónces ser permitido el recurso contencioso ante la autoridad administrativa; bien que pueda quedarle expedito el conocimiento gracioso. Al poder disciplinar corresponde disponer de la guardia nacional para el servicio, y de estos actos no es permitido recurso alguno.

En materia de disciplina judicial debe observarse, que por la constitucion (1) corresponde al presidente cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federacion, y de que sus sentencias sean ejecutadas segun las leyes. Estas no han determinado la manera con que el presidente debe ejercer eficazmente esta importante atribucion, sin ofensa de la inamovilidad é independencia de los magistrados y jueces. Puede tambien el presidente disponer de la milicia local, para conservar la seguridad interior; mas para

(1) Art. 110; atrib. 19.

usar de ella fuera de sus respectivos Estados ó territorios, necesita previamente obtener el consentimiento del congreso general.

Hemos concluido el exámen de los actos del poder ejecutivo propiamente dicho, y antes de considerar los de la administracion activa, debemos observar por conclusion, que todos estos actos del poder ejecutivo, empeñan la responsabilidad de los ministros, de suerte que aunque no produzcan recurso contencioso, expedita queda la accion individual, para reclamar aquella ante las cámaras, y provocar su correspondiente aplicacion.—HE DICHO.